This is a digital copy of a book that was preserved for generations on library shelves before it was carefully scanned by Google as part of a project to make the world's books discoverable online.

It has survived long enough for the copyright to expire and the book to enter the public domain. A public domain book is one that was never subject to copyright or whose legal copyright term has expired. Whether a book is in the public domain may vary country to country. Public domain books are our gateways to the past, representing a wealth of history, culture and knowledge that's often difficult to discover.

Marks, notations and other marginalia present in the original volume will appear in this file - a reminder of this book's long journey from the publisher to a library and finally to you.

Usage guidelines

Google is proud to partner with libraries to digitize public domain materials and make them widely accessible. Public domain books belong to the public and we are merely their custodians. Nevertheless, this work is expensive, so in order to keep providing this resource, we have taken steps to prevent abuse by commercial parties, including placing technical restrictions on automated querying.

We also ask that you:

+ *Make non-commercial use of the files* We designed Google Book Search for use by individuals, and we request that you use these files for personal, non-commercial purposes.
+ *Refrain from automated querying* Do not send automated queries of any sort to Google's system: If you are conducting research on machine translation, optical character recognition or other areas where access to a large amount of text is helpful, please contact us. We encourage the use of public domain materials for these purposes and may be able to help.
+ *Maintain attribution* The Google "watermark" you see on each file is essential for informing people about this project and helping them find additional materials through Google Book Search. Please do not remove it.
+ *Keep it legal* Whatever your use, remember that you are responsible for ensuring that what you are doing is legal. Do not assume that just because we believe a book is in the public domain for users in the United States, that the work is also in the public domain for users in other countries. Whether a book is still in copyright varies from country to country, and we can't offer guidance on whether any specific use of any specific book is allowed. Please do not assume that a book's appearance in Google Book Search means it can be used in any manner anywhere in the world. Copyright infringement liability can be quite severe.

About Google Book Search

Google's mission is to organize the world's information and to make it universally accessible and useful. Google Book Search helps readers discover the world's books while helping authors and publishers reach new audiences. You can search through the full text of this book on the web at `http://books.google.com/`

FOR TX
HARVARD LAW LIBRARY
3 2044 061 697 454

Omaggio

AVV. ETTORE BOTTI

TENDENZE GENERALI
DEL
DIRITTO MODERNO
in ordine ai delitti di pubblici ufficiali

ESTRATTO
dal periodico « **Il Filangieri** » *n. 12. 1905.*

MILANO
SOCIETÀ EDITRICE LIBRAR
Via Kramer, 4 A - Galleria De-Cristoforis 54-55
1905

HD
S
ITA
982
BOT
BIBLIOTE
117
N.° d' ord
HARVARD
LAW
LIBRARY
Digitized by Google

Digitized by Google

ITALY
For Tx
B

Tendenze generali del diritto moderno
in ordine ai delitti di pubblici ufficiali (*)

SOMMARIO — I. - 1. Importanza dell'evoluzione giuridica in argomento. — 2. Aumento dei delitti di pubblici ufficiali; correlativo aumento e sviluppo delle pubbliche funzioni. — 3. Moventi psicologici. — 4. Delitti vecchi e delitti nuovi. — 5. Forme tipiche: i *delitti naturali* dei pubblici ufficiali. — 6. Delitti speciali. — 7. Esempi: reati di persone addette alle poste e ai telegrafi; reati elettorali. — 8. Moltiplicazione delle figure di reato; esempi. — 9. Il delitto di abbandono arbitrario del proprio ufficio.
II. - 10. La definizione del concetto di pubblico ufficiale: controversie relative ai ferrovieri. — 11. Elementi generali della definizione. — 12. Evoluzione storica. — 13. Distinzione tra *funzione* e *servizio*. Varie opinioni in argomento. — 14. Teoria del GIAMPIETRO: osservazioni critiche. — 15. Opinioni del CIALFI e dell'IMPALLOMENI. — 16. Opinione del LONGHI. — 17. Teorica del CARNEVALE. — 18. Riassunto e conclusione.
III. - 19. Le pene per i pubblici ufficiali. — 20. Tendenze mitigatrici. — 21. Trasformazione della penalità: pene disciplinari e pene speciali. — 22. Repressione e prevenzione. — 23. Psicologia del delitto dei pubblici ufficiali.

I.

1. Chi si accinge a studiare le sanzioni penali destinate a reprimere i delitti dei pubblici ufficiali negli stati moderni, non può non restare sorpreso ed impressionato della grande instabilità e della perenne evoluzione che domina tutta questa materia. I delitti dei pubblici ufficiali attendono infatti ancora la loro definitiva sistemazione giuridica: all'incessante evolversi della vita sociale, anche le teorie invecchiano e tramontano rapidamente; i sistemi crollano; le leggi stesse, appena sancite, sono oggetto di una critica tormentosa, che le modifica, le corregge, le altera e finalmente le distrugge, per far posto ad altre leggi che sembrino più adatte al perenne divenire sociale.

(*) Lo schema di questo scritto fu esposto, sotto forma di conferenza, al Circolo giuridico di Napoli. Ancor oggi, svolto, ed ampliato esso non è altro che uno sguardo d'insieme; e come un saggio preventivo di un lavoro sui delitti di pubblici ufficiali, al quale attendo ormai da lungo tempo.

S
ITA
952
B
Digitized by Google

Lo Stato moderno meriterebbe dunque la stessa invettiva che il sommo poeta rivolgeva alla sua Firenze:

> Quante volte, dal tempo che rimembre,
> legge, moneta, e uficio e costume
> hai tu mutato, e rinnovato membre!
> E se ben ti ricorda, e vedi lume,
> vedrai te somigliante a quella inferma
> che non può trovar posa in sulle piume,
> Ma con dar volta suo dolore scherma.

2. È infatti ormai indiscutibile che il numero di questi delitti segni un aumento vertiginoso, impressionante anche per le forme inaspettate nelle quali questa nuova delinquenza si rivela (1). La normale esperienza della vita basta ad accertarsene. Non solo i grandi e delicati uffici di Stato, ma perfino le più umili e microscopiche amministrazioni, di carattere quasi domestico e patriarcale, sembrano invase e devastate dal tarlo della delinquenza: ogni ufficio pubblico è circondato di accuse e di sospetti; e la marea degli abusi par che sommerga ogni manifestazione della vita collettiva.

Quali sono le cause, di questo vertiginoso aumento di delitti nelle pubbliche amministrazioni?

La prima spiegazione è in realtà molto semplice e chiara; e consiste nel considerare che negli stati moderni le pubbliche funzioni seguono esse medesime un incremento generale e costante.

È certo che oggi l'azione dello stato tende ad allargarsi sempre più, abbracciando rapporti e funzioni che prima erano abbandonati alla libera iniziativa privata: sì che sempre più vasta e complessa diviene la serie degli uffici pubblici. La funzione ministeriale, ad esempio, nei primi governi rappresentativi si limitava a pochi ministeri: oggi invece ne troviamo assai di più. Per non parlare che dell'Italia, appena da ventotto anni, i due Ministeri delle Finanze e del Tesoro ebbero vita autonoma; mentre non più di sedici anni di vita, ha il Ministero delle poste e dei telegrafi (2). Allo stesso modo, in parecchi grandi Stati europei, le necessità della crescente espansione coloniale hanno reso necessario un ministero speciale per le colonie.

Anche più evidente resulta il fenomeno, quando si discenda dai supremi uffici dello Stato, agli uffici minori, di carattere puramente amministrativo. Così ad esempio l'ultima legge sulla emigrazione, in Italia, ha creato parecchi altri uffici pubblici,

---

(1) È veramente spiacevole che un fenomeno così importante non possa essere accertato mediante l'irrecusabile suffragio delle cifre. Infatti nei nostri volumi di *statistica giudiziaria penale*, per opportunità di confronto, i soli reati di violenza, resistenza e oltraggio all'autorità (che non riguardano il nostro tema) sono raggruppati in una classe indipendente; mentre gli altri delitti contro la pubblica amministrazione vanno confusi nella categoria dei delitti comuni. Ma non per ciò il fenomeno appare meno chiaro e generale.

(2) Cfr., rispettivamente il r. d. del 21 dicembre 1879 e quello del 7 marzo 1889.

Digitized by Google

diretti a regolare e proteggere l'immenso torrente umano che ogni anno si allontana da noi, in cerca di migliori destini (1).

Sono dunque nuovi doveri che lo Stato si propone; e gli ufficiali che esso chiama per adempierli, hanno quindi una figura giuridica alquanto diversa da quella di coloro che appartengono alle vecchie istituzioni, consolidate da una esperienza secolare.

Ma non soltanto alla creazione di nuovi uffici, si arresta il movimento progressivo ed evolutivo della attività sociale. Anche i vecchi istituti, infatti, acquistano importanza maggiore; e talora il loro incremento è così rapido, che le antiche funzioni vengono soverchiate di gran lunga dalle nuove: ed in tal modo la vita e la fisonomia degli uffici pubblici sono completamente trasformate e rinnovate. La vita di un comune, cinquant'anni fa, era assai diversa da quello che essa è attualmente (2). Basterebbe ricordare le importantissime attribuzioni relative allo stato civile, alla sanità ed all'igiene pubblica, per comprendere come il vecchio comune non fosse altro che una larva, di fronte alle sue condizioni attuali. E la recente legge sulla municipalizzazione dei pubblici servizi, schiudendo nuovi orizzonti alla vita degli enti locali, segnerà una trasformazione anche maggiore, non appena potrà essere diffusamente attuata con successo.

3. È dunque naturale che, in coerenza di questo enorme aumento di numero e di importanza delle funzioni pubbliche, anche i delitti dei pubblici ufficiali tendano ad aumentare vertiginosamente. Ma vi concorrono anche, e sopratutto, le moderne condizioni di lotta per la vita, che rendono più acuti i conflitti sociali. Un senso di vero disagio si diffonde ogni giorno di più, specialmente nelle classi medie, che forniscono il maggior contingente di impiegati e di funzionari. Per giunta le stesse condizioni della maggior parte degli uffici pubblici, costituiscono un opprimente e pericoloso *surménage*.

L'importanza di questo fenomeno venne intuita e descritta con la consueta penetrazione psicologica e con paradossale vivacità di forma, da quel meraviglioso artista che fu il Balzac. « Il governo — egli scriveva (3) — bandisce fra le giovani intelligenze, da diciotto a venti anni, una leva di ingegni precoci, e logora con un lavoro prematuro molti grandi cervelli, che raccoglie per sceglierli nel crivello come il colono fa col grano!.... Su cinquecento teste inebriate di speranze, che la parte più elevata della cittadinanza gli offre, esso ne accetta una terza parte, la mette in grandi sacchi che chiama scuole, e l'agita per alcuni anni.... Infine, esso assicura a costoro, quanto vi ha di più elevato nei gradi subalterni. Poi, quando questi uomini eletti,

---

(1) Così il commissariato dell'emigrazione, il consiglio dell'emigrazione, gli ispettorati, i comitati mandamentali e comunali, le commissioni arbitrali, ecc.

(2) Una vivace e colorita descrizione delle misere e anguste condizioni dei comuni del mezzogiorno d'Italia, ancora cinquant'anni fa, si legge, fra gli altri, in De Cesare, *La fine di un regno*, Città di Castello 1900, vol. II, pag. 116 e seg.

(3) H. de Balzac, *Melmoth réconcilié*, in princ.

Digitized by Google

rimpinzati di matematica e roridi di scienza, hanno raggiunto il cinquantesimo anno, esso procura loro, in ricompensa dei loro servigi, un terzo piano, una moglie carica di figli, e tutte le delizie della mediocrità..... ».

Se tale è la sintesi della vita di molti impieghi, ai quali — come per ironia — si dà il nome di *uffici pubblici*, è facile desumerne le conseguenze in rapporto al delitto. Le difficoltà della lotta economica, lo scarso senso di responsabilità, la sproporzione fra i meschini compensi materiali e le irresistibili suggestioni dei desiderii mal frenati, la grande facilità di occasioni a delinquere, l'opprimente lentezza di alcune carriere, e specialmente il generale spostamento mentale e psichico, che spinge le classi borghesi alla conquista di un miraggio di felicità e di benessere: tutti questi elementi agiscono con veemenza, per aumentare il numero dei delinquenti nelle pubbliche amministrazioni.

4. E questo enorme aumento di delitti si distingue ormai non soltanto per le impressionanti sue proporzioni, ma anche per l'infinita varietà dei suoi aspetti. Lo spirito del delinquente, posto a contratto con le necessità ed i doveri dei nuovi uffici, vi si adatta e si piega, trovando risorse inaudite: le frodi più sottili, le astuzie più insidiose, le più sfacciate violenze assumono aspetto nuovo, così da presentare una sinistra efflorescenza di nuovi prodotti criminosi. Come è possibile rinserrare nelle vecchie formule giuridiche questa modernissima delinquenza, che costituisce, per così dire, la fosca ombra di tutto un mondo in formazione? Una perenne trasformazione di concetti giuridici e di disposizioni legislative è necessaria, se si vogliono colpire tutti gli aspetti nuovi della delinquenza nelle pubbliche amministrazioni.

Il giurista assiste dunque con sorpresa a questa pericolosa floritura. Come il chimico, in presenza di una nuova combinazione, ha il dovere di esaminarne i risultati, ed indagarne i caratteri, per ricondurre le nuove sostanze sotto il dominio della scienza, così il giurista, impressionato dei nuovi fenomeni criminosi, ha il dovere di studiarne la essenza, per ricondurli sotto il dominio dei principii giuridici regolatori.

5. I nostri codici posseggono infatti, trasmesse dalle più lontane legislazioni, alcune forme tipiche, di delitti dei pubblici ufficiali: forme che rimaste quasi inalterate attraverso la lunga tradizione giuridica, si rivelano oggi insufficienti a contenere la delinquenza nuova. Tali sono, a mo' d'esempio, il peculato, la concussione, la corruzione: tre reati che veramente costituiscono (se è lecito trasportare in questo campo la bella espressione del Garofalo) (1) altrettanti *delitti naturali* dei pubblici ufficiali. Infatti, qualunque sia la funzione del pubblico ufficiale, in ogni

(1) Garofalo, *Criminologia*, II ediz., Torino 1891, cap. I.

Digitized by Google

luogo ed in ogni tempo, possono verificarsi queste forme tipiche di reato, che corrispondono a tre diversi moventi criminosi: la *infedeltà*, la *rapacità*, la *venalità*. Accanto poi a queste figure tipiche, che sono ravvicinate dal comune carattere economico che le anima, si ravvisa una quarta forma, anch'essa caratteristica, che molte legislazioni hanno chiamato *abuso di autorità*, e che ha per movente la *prepotenza*.

6. Ma di fronte a questi delitti tipici, si disegnano e prendono consistenza innumerevoli altri reati, di carattere assai variabile, a seconda delle condizioni economiche e sociali dell'ambiente in cui si svolgono.

Così, ad esempio, nei periodi di guerra esterna, o di conflitti rivoluzionari, incontriamo con frequenza le ribellioni, i tradimenti, le congiure, dalle antichissime rivolte militari fino ai *pronunciamientos* contemporanei (1). Altrove riscontriamo soprusi, vessazioni poliziesche, brutalità verso i cittadini. Altra volta assistiamo invece a spettacoli di nepotismo, di cortigianeria, di osceno baratto degli uffici pubblici. In altri tempi, in altri luoghi, la funzione giudiziaria è fatta segno ad insidie e mercati: favoritismi e corruzione nei giudicanti, collusioni e conflitti sleali tra le parti in litigio. Talora perfino, nelle zecche di Stato, si insidiò la onesta e leale circolazione monetaria; si mistificò il saggio dei metalli preziosi, si tosarono le monete; oppure nei grandi istituti bancarii, incaricati di colossali operazioni di Stato, si manipolò la rovina della nazione e il fallimento dell'erario (2).

7. Ma, discendendo da queste larghe categorie, che investono interi periodi della storia politica di un paese, è facile ricordare qualche esempio più pratico e più vicino a noi.

Così il grande sviluppo delle comunicazioni postali e telegrafiche doveva inevitabilmente rendere necessarie speciali sanzioni per colpire gli impiegati che violassero il segreto loro affidato. Ma prima che tali disposizioni apparissero nella forma concreta e categorica in cui sono configurate nell'art. 162 del nostro codice penale, non mancarono, nella evoluzione legislativa, le discussioni e le incertezze. Infatti, ad onta che già nei codici anteriori si trovassero disposizioni speciali in materia (3), la prima commissione per la elaborazione del codice osservava che gli impiegati postali e telegrafici violatori del segreto epistolare potevano considerarsi colpiti dalle disposizioni comuni, aggravate per la loro qualità e per l'abuso di ufficio (4). E soltanto nelle ulteriori discussioni si convenne che alle caratteristiche attribuzioni degli impiegati postali e telegrafici, ed alle tipiche forme di reato di cui possono rendersi colpevoli, doveva corrispondere una speciale e concreta figura delittuosa.

---

(1) Lombroso e Laschi, *Il delitto politico e le rivoluzioni*, Torino 1880, pag. 187,
(2) Lombroso e Laschi, op. cit., pag. 195. — Laschi, *La delinquenza bancaria*. Torino 1899.
(3) Cod. Due Sicilie, art. 215; parm., 201; tosc., 193; sardo 237.
(4) Crivellari, *Cod. pen. interp.*, V, 630.

Digitized by Google

Lo stesso fenomeno si è verificato per i reati elettorali. In questa materia, come bene osserva il Masucci (1), le legislazioni anteriori, fra le quali il codice sardo, si limitavano a colpire le tre forme tipiche di alterazioni delle operazioni elettorali: la *violenza*, la *corruzione* e la *frode* (2). In seguito, la legge comunale e provinciale del 1865, e poi la legge elettorale politica del 1882, previde altri reati, relativi così all'iscrizione nelle liste, come alla votazione. Ma neppure la legge del 1882, che parve una codificazione dei reati elettorali, valse a prevedere e reprimere i delitti delle speciali giurisdizioni elettorali, cioè le commissioni del comune e della provincia. Solo quando l'opera di questi speciali organi spiegò tutta la sua efficacia, e quando i numerosi esempi di dolosa manipolazione delle liste resero necessaria la repressione; solo allora troviamo le leggi elettorali del 1894, e le nuove sanzioni a carico degli organi destinati alla elaborazione delle liste (3).

Ed anche allora, la lotta fra la tradizione giuridica e le nuove necessità sociali trovò un'eco nelle discussioni parlamentari; non essendo mancato chi insorse contro la *enormità giuridica* di creare responsabilità personali a carico dei corpi collettivi.

8. Possiamo dunque dire che i delitti dei pubblici ufficiali tendono ad emigrare dalle forme tipiche e tradizionali alle forme nuove, fluttuanti e mutevoli. Il lavoro caratteristico della scienza giuridica moderna, consiste appunto in questo: creare e moltiplicare le ipotesi delittuose, per rispondere alla svariata e complessa apparizione dei nuovi reati; e poi, nei periodi di sistemazione e di ordinamento, raccogliere queste nuove forme delittuose sotto un aspetto tipico e costante.

Questo duplice lavoro, di specializzazione e di semplificazione, può vedersi completo in alcune figure di reato, che possono dirsi di recente acquisto per la scienza giuridica.

Così il reato di rivelazione dei segreti di ufficio, previsto e punito dall'art. 177 c. p., non esisteva, come speciale figura giuridica, nei codici anteriori. È chiaro infatti che questo delitto trova le sue remote origini nel tipico reato di corruzione, dal quale evidentemente si è scisso. Chè anzi il Carrara, con la consueta elegante sottigliezza, avvertiva che l'obbiettività giuridica di questo reato è sostanzialmente identica a quella del delitto di corruzione; poichè rivelare un segreto, importa violare il *dovere d'ufficio* di non palesarlo! (4).

Lo stesso può dirsi del reato di omissione di rapporto, previsto dall'art. 180 del nostro codice penale. Tacevano completa-

---

(1) Masucci, *Dei reati contro l'esercizio dei diritti elettorali*, in appendice alla *Teorica* di Chauveau ed Hélie (trad. Pessina, Napoli 1887, vol. I, parte II, p. 147).

(2) Cfr. Pessina, *Elementi*, III, p. 42; Florian, *Delitti contro la libertà*, Milano, 1905, pagg. 204, 212-213. ed autori ivi citati.

(3) Per la storia legislativa, cfr. fra gli altri, Negri, *Brogli elettorali*, in *Dig. it.*, V, 987; e Mazzoccolo, *La nuova legge com. e prov.*, IV ediz., pag. 243.

(4) Carrara, *Programma*, V, § 2557.

Digitized by Google

mente al riguardo le legislazioni anteriori, e soltanto nella legislazione di S. Marino, del 1865, troviamo un precedente che giustifichi la ulteriore evoluzione di questa figura delittuosa, già oggi completamente distinta da tutte le altre (1).

9. Allo stesso modo il reato di abbandono dell'ufficio, che con frase più moderna può dirsi lo *sciopero dei pubblici ufficiali*, non era preveduto dalle legislazioni anteriori al nostro codice, le quali, come il codice napoletano e il parmense, oltre il reato di denegata giustizia, si limitavano a punire soltanto i comandanti militari, qualora si fossero rifiutati di fare operare la truppa posta sotto i loro ordini; ma non reprimevano in alcun modo quella modernissima forma di reato, che è l'astensione collettiva dall'ufficio pubblico (2). Soltanto nel codice belga, del 1867, troviamo per la prima volta puniti, con la prigionia e con l'ammenda, quei funzionari, che in seguito a concerto, diano le loro dimissioni, allo scopo di impedire o sospendere il funzionamento del pubblico ufficio. E dunque evidente che la completa evoluzione di questo reato non poteva manifestarsi, se non quando il cresciuto numero degli impiegati, la forma della loro assunzione in servizio, il pericolo delle interruzioni nella funzione pubblica e la grande importanza delle associazioni, ne fecero sentire le necessità.

Chè anzi, l'evoluzione di questo tipico reato, anche nei luoghi dove più rapida fu l'organizzazione amministrativa, e dove l'esercito degli impiegati assurse rapidamente ad una preponderante importanza nella vita dello Stato, fornisce un sicuro elemento di confronto con tutta la situazione politica ed economica del paese. Così ad esempio il codice francese prevedeva già largamente, e puniva con severità, le coalizioni di pubblici funzionari. La pena giungeva sino alla morte (art. 125) quando la coalizione avesse carattere di complotto contro la sicurezza dello Stato. E solo in una ipotesi secondaria e subordinata (art. 126) era preveduto ed assimilato alla prevaricazione e punito con la degradazione civica, il fatto di quei funzionari che stabilissero di dare le dimissioni allo scopo d'impedire o di sospendere lo svolgimento della pubblica funzione (3).

Si trattava dunque di veri e propri delitti politici. E la gravità delle sanzioni corrispondeva alla paurosa gravità del pericolo: lo Stato che non era sicuro nè dei suoi impiegati nè delle sue milizie, vedeva in ogni accordo, in ogni conciliabolo lo spettro di una sedizione. Il fine della legge era dunque quello di impedire possibili sommosse rivoluzionarie, che apparivano sempre minacciose. Questo panico, che gravò sulla vita politica

---

(1) Crivellari, *Cod. pen. interp.*, VI, 22 e segg. — Impallomeni, *Cod. pen. it.*, II, 186.

(2) Crivellari, op. cit., pag. 25; Impallomeni, loc. cit.

(3) Chauveau ed Hélie, *Teorica del cod. pen.*, trad. Pessina, Napoli 1887, vol. I, parte II, p. 129 e seg., 132.

Digitized by Google

francese per tre quarti di secolo, attraverso le rivoluzioni, i tumulti e i colpi di stato, doveva trovare un'eco nella legislazione penale, con le disposizioni innanzi indicate. Oggi invece l'abbandono di ufficio va progressivamente considerandosi sotto profili assai più benigni: non è più lo Stato che interviene in nome del suo potere diffidente ed arbitrario, ma la collettività stessa che reclama, in nome dei più vitali suoi interessi turbati ed offesi dallo sciopero dei funzionari. Il danno non si avvisa più nella possibilità di una rivolta, di un tumulto, di una sommossa; ma nel disordine e nello scompiglio che l'arresto di una funzione pubblica produce nella vita economica della nazione (1).

Ecco dunque come questa importantissima figura di reato, assai poco studiata, e praticamente assai male applicata, resta nel codice nostro campata in aria fra le vecchie tradizioni storiche e le nuove finalità sociali; e non può essere rettamente intesa, nel suo specifico valore, se non tenendo presente il nuovo carattere dell'azione dello Stato nel regolare i conflitti economici, fra i quali, a dispetto di ogni vieta ubbia reazionaria, deve inevitabilmente ricondursi anche lo sciopero dei funzionari pubblici.

II.

10. Un'altra importantissima tendenza del diritto moderno di fronte ai delitti dei pubblici ufficiali, consiste nel determinare con criteri sicuri ed irrevocabili la figura giuridica del pubblico ufficiale nei riguardi della legge penale. Infatti in Italia, non ancora trascorsi quindici anni dal codice vigente, già si rivela un senso di insufficienza e di disagio nell'applicazione dell'art. 207; e forse, quando più matura sarà l'evoluzione dottrinale in proposito, si renderà necessario un nuovo intervento legislativo.

Una prova di questo disagio si è pure avuta recentemente, a proposito delle rinnovate discussioni circa la qualità di pubblico ufficiale nei ferrovieri; quando in occasione del passaggio dall'esercizio privato delle ferrovie all'esercizio di Stato, si è voluta risolvere la vecchia questione, che ormai si trascinava da molti anni in dottrina ed in giurisprudenza, senza avere ancora trovato una soluzione decisiva.

È noto infatti che una larga corrente, quasi esclusivamente giurisprudenziale, ha replicatamente affermato la qualità di pubblico ufficiale nei ferrovieri (2). E non solo si è affermata tale qualità

---

(1) Cfr. Florian, op. cit., pag. 179 e seg.

(7) Decisero in questo senso, fra le moltissime, le sentenze: 9 settembre 1904, Baccolini, *Giust. Pen.*, X, 1744; 13 luglio 1904, Bonetti, *ibid.*; 22 febbraio 1904, Pasquale, *Giust. Pen.*, X, 1743; 6 novembre 1903, Parodi, *Giust. Pen.*, X, 178; 9 luglio 1903, Petri, *Giust. Pen.*, IX, 1293; 6 aprile 1903, Storace, *Giust. Pen.*, IX, 757; 5 giugno 1902, Bavota, *Riv. Pen.*, LVI, 158; 1 febbraio 1900, confl. in c. Cimbali, *Riv. Pen.*, LI, 442; 29 aprile 1899, confl. in c. Zeni, *Riv. Pen.*, L, 95; 20 marzo 1899,

Digitized by Google

a proposito di ferrovieri di qualunque grado (fino ai guardiani, casellanti, guardasala, guardabarriere ecc.), ma si è giunti addirittura a riconoscerla nella *moglie surrogante* di un guardabarriere! (1).

Talora invece dottrina e giurisprudenza hanno recisamente esclusa la qualità di pubblico ufficiale nei ferrovieri, considerandoli solo come incaricati di un pubblico servizio (2).

Ma all'infuori di queste soluzioni estreme, non sono mancate varie teorie eclettiche. Così talvolta si è insistito nella distinzione tra ferrovie economiche e ferrovie ordinarie; negando agli impiegati nel primo caso la qualità ufficiale, e riconoscendola invece nel secondo (3).

Il Cialfi invece tentò di distinguere i ferrovieri secondo la loro funzione; e in alcuni riconobbe incarichi di interesse meramente *privato*, attinenti cioè alle necessità dell'esercizio; in altri vide incarichi di diritto pubblico, come funzioni di polizia di sicurezza, di igiene, ecc. (4). Nel primo caso si tratta di semplici agenti di una compagnia privata; nel secondo, di veri e propri ufficiali pubblici. Ed a questa teoria, che si impernia sulla distinzione tra funzioni amministrative e funzioni di polizia, mostrano sostanzialmente di aderire il Crivellari (5) e l'Alimena (6).

Ma la teoria più fortunata, quella su cui parve che la giurisprudenza avesse trovato l'*ubi consistam*, ha per base la distinzione tra funzioni superiori, di ordine intellettuale e direttivo ed incarichi meramente subalterni. Alla stregua di questa teoria, tutto il cosidetto *basso personale* (manuali, guardiani, deviatori, guardabarriere, ecc.) resta escluso dalla sfera degli ufficiali pubblici (7).

Tutte queste discussioni sono destinate ad avere ormai un valore meramente storico, in seguito all'art. 18 della legge 22 a-

---

Gigante, *Riv. Pen.*, XLIX, 622; 8 febbraio 1899, Mariconti, *Riv. Pen.*, XLIX, 427; per non parlare che delle più recenti. Alcune fra le più antiche sono riferite dal GIAMPIETRO, *Il pubblico ufficiale per gli effetti della legge penale*, in *Suppl. Riv. Pen.*, IV, 26-27, 50.

(1) Cass. 25 gennaio 1899, Cattanei, *Riv. Pen.*, XLIX, 427.

(2) Cfr. per la dottrina, GIAMPIETRO, loc. cit., pag. 50; e nota di giurisprudenza in *Foro penale*, VII, parte II, pag. 163; TRAVAGLIA, *Guida pratica*, parte I, p. 186; LOLLINI, *Dei delitti contro la pubbl. amm.*, in *Enciclop.* del PESSINA, VII, 24. E per la giurisprudenza, oltre le antiche sentenze citate in CRIVELLARI, op. cit., VI, 315 e seg.; Cass., 10 luglio 1902, P. M. c. Campini, *Giust. Pen.*, IX, 1095.

(3) Cfr. Cass. 14 aprile 1901, Minola, *Giust. Pen.*, VIII, 506.

(4) CIALFI, *Dei pubblici ufficiali per gli effetti della legge penale*, in *Riv. Pen.*, XXXIII, 143.

(5) CRIVELLARI, op. cit., VI, 372.

(6) ALIMENA, *I limiti e i modificatori dell'imputabilità*, Torino 1889, III, 512 seg.

(7) Cfr. per la dottrina, FIORENTINO, *L'art. 207 e gli impiegati delle ferrovie concesse ai privati*, in *Suppl. Riv. Pen.*, IV, 105; RONCALI, *I pubblici ufficiali nelle amministrazioni pubbliche ferroviarie*, in *Monit. dei Pret.*, XXIX, col. 81; e per la giurisprudenza, Cass. 25 aprile 1904, P. M. c. Facchinetti, *Giust. Pen.*, X, 1354 (per il guardabarriere); 25 aprile 1904, Facchini, *Giust. Pen.*, X, 1743; 22 aprile 1904, Arancio, *Giust. Pen.*, X, 1161 (per il deviatore); 13 novembre 1903, Bergonzini, *Giust. Pen.*, X, 178 (per il guardiano); 12 novembre 1902, Frascoia, *Giust. Pen.*, IX, 14.

Digitized by Google

prile 1905, dove è sancito che tutti gli addetti alle ferrovie di Stato, *qualunque sia il loro grado ed ufficio*, sono considerati pubblici ufficiali. Pure non è difficile presagire che ad onta della legge, e forse appunto in grazia della locuzione adoperata, le accennate questioni saranno ancora riprese (1).

11. Ognuno vede dunque come sia di sommo interesse determinare senza contrasti i confini della qualità ufficiale, anche perchè, trattandosi di pubbliche funzioni, è vivo il sindacato dell'opinione pubblica, è intensa ed accanita l'opera dei partiti. Or se i partiti politici sono un importantissimo indice del movimento sociale, e se la loro azione si rivela splendidamente nelle grandi ore storiche, non è meno vero che nella loro funzione quotidiana essi debbono essere subordinati alla giustizia, e che nella tutela del diritto debbono trovare un limite le loro passioni e le loro gare.

Senza pretendere di esaurire l'ardua discussione, rileveremo soltanto come esista oggi tra le dottrine amministrative e la legislazione penale un notevole dissidio, poichè mentre le prime annoverano fra i pubblici ufficiali tutti coloro che per delegazione legittima dello Stato si dedicano all'adempimento di un fine collettivo, la legislazione penale si mostra riluttante ad accogliere questo concetto in tutta la sua ampiezza. È infatti evidente che a questa stregua sarebbero pubblici ufficiali allo stesso modo il deputato al Parlamento e la guardia campestre, il magistrato ed un custode qualsiasi.

Ecco quindi sorgere varie attenuazioni del larghissimo e generico concetto del pubblico ufficiale; e così, per non parlare che della legislazione italiana, da un lato vediamo esclusi dal novero dei pubblici ufficiali i membri del Parlamento, e dall'altro vediamo sorgere, accanto alla figura del pubblico ufficiale, quella minore e più modesta, dell'incaricato di un pubblico servizio.

12. Il vero è che queste restrizioni hanno innanzi tutto un valore storico; in quanto che lo Stato moderno risente ancora della mirabile organizzazione amministrativa francese: i nostri pubblici ufficiali sono ancora gli antichi *officiers* con impronta schiettamente burocratica; e ben lieve alito di vita nuova hanno infuso in questi ordinamenti i moderni sistemi liberali a base elettiva (2).

E' dunque facile presagire che la ulteriore evoluzione scientifica, allargando la sfera dei pubblici ufficiali, sopprimerà ogni vieta distinzione fra il potere legislativo e l'esecutivo, e quindi

---

(1) Così ad esempio la *Rivista penale* (vol. LXI, pag. 613) osserva che la citata disposizione non si presta all'applicazione di una penalità; poichè non è indicato *per quale effetto* si considera pubblico ufficiale il ferroviere. In tal modo, mancando una espressa disposizione di legge, l'art. 18 non avrebbe alcun valore ai fini penali, e conterrebbe soltanto una dichiarazione *astratta, accademica e vuota di senso!...*

(2) Cfr., per l'importanza della tradizione, GIAMPIETRO, loc. cit., pagg. 26 27; CIALFI, loc. cit., pag. 135; CARNEVALE, *La delinquenza per lucro dei pubblici ufficiali*, in *Studi senesi*, XVI, 191; e fra i classici, CARRARA, *Programma*, Lucca 1870, V, 54 55, che in ciò riferisce fedelmente le idee del CARMIGNANI.

Digitized by Google

finirà per livellare alla comune legge degli ufficiali pubblici, anche i deputati e i senatori (1).

13. Resta dunque la distinzione tra *funzione* e *servizio;* ed in realtà essa è l'unica che resista al tempo, poichè fondata su di una reale diversità di doveri. Il difficile però non consiste nel riconoscere che il pubblico ufficiale sia qualche cosa di diverso dal semplice incaricato di un pubblico servizio, ma tutto sta nel trovare la linea di demarcazione, il carattere specifico di ciascuna delle due classi. Come è agevole intendere anche i criteri differenziali in materia subiscono una perenne evoluzione: basti ricordare che il Longhi, in una recente importantissima monografia (2), annovera ben diciotto teorie in proposito!

L'indole sintetica e generale di questo lavoro, non ci consente di soffermarci minutamente su ciascuna di esse, per esaminarne il merito e la portata. Ci basti solo il rilevare che alcuni scrittori pretendono di trovare un criterio strettamente *giuridico* di distinzione, per lo più desumendolo dalle scienze amministrative; altri invece si preoccupano di trovare una soluzione *pratica;* altri infine hanno cercato di fondere i due elementi, ricorrendo ad una teoria eclettica.

14. Fra gli scrittori della prima serie, merita di essere ricordato il Giampietro (3), il quale vuol desumere il carattere di pubblico ufficiale dalla rappresentanza dell'*autorità dello Stato:* e quindi vede la pubblica funzione solo in coloro che sono investiti di questa *autorità:* tutto il resto è servizio.

Il vero è che questo criterio, appunto perchè vuol essere troppo rigorosamente giuridico, riesce insufficiente e fallace: infatti, come potrebbe ritenersi espressione dell'*autorità* dello Stato un semplice servizio di cassa? Eppure nessuno ha dubitato mai, nel riconoscere ai tesorieri pubblici la qualità ufficiale.

Bisogna dunque tener conto che le vecchie funzioni di Stato vanno declinando, e sono sostituite da funzioni nuove. Un tempo infatti aveva grande importanza l'investitura feudale, o la concessione di titoli, onorificenze e simili: doveva quindi considerarsi come importante funzione quella di cancelliere o gran maestro di un ordine cavalleresco; mentre oggi nessuno saprebbe riconoscere in tali cariche una pubblica funzione.

---

(1) Questa chiara tendenza della dottrina è nettamente intuita dal CARNEVALE (*Se i membri del Parlamento siano pubblici ufficiali*, in *Suppl. Riv. Pen.*, VIII, 264). *In iure condito,* negano la qualità di pubbl. uff. ai membri del Parlamento il GIAMPIETRO, loc. cit., pag. 147; il CRIVELLARI, op. cit., VI, 367, 375; il MANDUCA (*Dei delitti contro la pubbl. amm.*, nel *Trattato* del COGLIOLO, vol. II, parte I, pag. 676), il GARRAUD (*Traité*, III, 274); il MOLINARI TOSATTI (*Gli abusi commessi dai deputati e senatori*, ecc., in *Riv. Pen.*, XXXVII, 540): il LOPEZ (*I membri del Parlamento non sono pubbl. uff.*, in *Foro Pen.*, II, 185); l'ALIMENA (*I limiti e i modificatori dell'imputabilità*, III, 515) e il LOLLINI (*Dei delitti contro la pubbl. amm.*, in *Enciclop. del dir. pen.*, diretta dal PESSINA, VII. 19). L'affermano invece il BERTOLINI (*Il deputato o senatore corrotto*, in *Riv. Pen.*, XXXVIII, 329) e il CARELLI (*I deputati sono pubbl. uff.* in *Scuola positiva*, III, 115).

(2) LONGHI, *Pubblici ufficiali e incaricati di pubblico servizio.* In *Riv. Pen.*, LIX, 365.

(3) GIAMPIETRO, loc. cit.

Digitized by Google

Lo stesso può dirsi degli uffici di Corte, i quali furono un tempo circondati della più grande autorità ed investiti anche di amplissimi poteri.

Per contrario alcune forme di attività, per il passato sconosciute, ora assumono, ed ancor più assumeranno in avvenire, un incremento straordinario. Lo Stato, ad esempio, costruisce un ponte o una ferrovia, esercita una miniera o una salina, fonda un cantiere o un opificio, provvede a un determinato servizio pubblico. Ora, sarebbe davvero una sottigliezza il ritenere che ciascuno degli addetti a tali servizi sia investito dell'autorità dello Stato, mentre in fondo egli non fa che prestare l'opera sua mercè un rapporto contrattuale di locazione d'opera. Eppure l'importanza di quegli uffici consiglia di non lasciarli senza le sanzioni e le tutele che la legge riserba ai pubblici ufficiali.

Possiamo dunque affermare che la vecchia distinzione tra funzione e servizio, se resta ancora nei codici, è però completamente rinnovata e trasformata dalla vita sociale moderna; e quindi i criteri di interpretazione, che ora sembrano i più adatti di fronte alla nostra legge, non potranno prevalere nella ulteriore elaborazione legislativa (1).

15. Infatti già da parecchi scrittori si è affermata una nuova tendenza, che cerca i confini della figura del pubblico ufficiale nel criterio pratico della *importanza* delle funzioni che egli compie. Così il Cialfi (2) considera pubblici ufficiali soltanto coloro che sono investiti di un potere *discrezionale*, mentre sono incaricati di un pubblico servizio quelli che si limitano alla semplice *esecuzione*. Analogamente l'Impallomeni (3), adotta come criterio di distinzione, oltre che la *legittimità* della funzione, anche la sua *importanza;* scrivendo che non debbano considerarsi pubblici ufficiali coloro che compiono una esecuzione meramente *ausiliaria* alla pubblica funzione, come quelli che non compiono alcun ufficio pubblico in sè, ma cooperano soltanto alle condizioni materiali di esistenza dell'ufficio pubblico: così gli uscieri, gli inservienti, i custodi e simili.

16. Il Longhi poi (4), dopo avere, sulla scorta del Laband, stabilito che soltanto il cosidetto *rapporto di diritto pubblico* è

---

(1) Come si vede, noi crediamo che la nostra legge, per i suoi precedenti, la sua preparazione e la formula adottata, non rappresenti uno stadio durevole, e tanto meno decisivo, della evoluzione giuridica in materia. E quindi è evidente che i criteri di interpretazione più esatti ed opportuni *de lege condita*, debbono essere applicati con estrema *relatività*, e sempre tenendo conto delle *tendenze* scientifiche, le quali, specialmente in argomenti di diritto pubblico, debbono guidare e vivificare ogni interpretazione.

(2) Cialfi, loc. cit.

(3) Impallomeni, *Pubblici ufficiali e persone legittimamente incaricate di un pubblico servizio*. In *Suppl. Riv. Pen.*, III, 341.

(4) Longhi, loc. cit. La prima edizione, veramente informe ed embrionale, del pensiero di questo scrittore, risale al 1893: Longhi, *Gli incaricati di un pubblico servizio*, in *Scuola Positiva*, III, 1098. In questo lavoro si sosteneva, in forma forse troppo semplicista, che al pubblico ufficiale spetti preparare od emanare *ordini* in nome dello Stato; all'incaricato di pubblico servizio siano riservati invece gli uffici di mera *esecuzione*. Come il pensiero del Longhi si sia mirabilmente arricchito e

Digitized by Google

la base della qualità ufficiale; si avvale di una distinzione del Bluntschli fra le prestazioni *intellettuali* e le *materiali:* le prime portano impresso il carattere di pubblica funzione; e quanto alle seconde, esse vanno alla lor volta distinte in atti di coazione (che sarebbero funzioni pubbliche) ed atti di gestione (che sarebbero semplici servizi). La teoria del Longhi tenta dunque di comporre in organismo i criterii giuridici ed i criteri pratici per la soluzione dell'arduo problema, ed ha soltanto il torto di fare assegnamento, sia pure in modo assai secondario e parziale, sulla vieta ed equivoca distinzione fra atti d'imperio ed atti di gestione, già respinta e condannata in diritto amministrativo.

17. La tendenza dell'avvenire, è stata forse, meglio di ogni altro, interpretata dal Carnevale (1), il quale suggerisce, come criterio pratico, di esaminare se l'individuo addetto a un pubblico servizio sia fornito di tali facoltà, che abusandone possa produrre un danno maggiore di quello di un privato: solo allora ci troveremo in presenza di un pubblico ufficiale; in tutti gli altri casi, la qualità ufficiale sparisce, e si tratta solo di un incaricato di pubblico servizio.

In coerenza di questo concetto pratico, il Carnevale quindi corregge le formule del Giampietro; e dove questi richiedeva nel pubblico ufficiale la rappresentanza della pubblica *autorità*, il Carnevale richiede soltanto la rappresentanza della *potestà* pubblica; esprimendo con questa formula più larga, più comprensiva e più moderna, che la funzione pubblica non deve limitarsi soltanto ai concetti tradizionali dell'*imperium* e della *iurisdictio*, ma deve invece abbracciare qualunque forma di attività pubblica esercitata in nome dello Stato ed a vantaggio della collettività.

18. È dunque evidente che la definizione giuridica del pubblico ufficiale, lasciata alla ulteriore elaborazione scientifica, va ad imperniarsi su criterii completamente nuovi. E noi crediamo (riserbandoci di svolgere altrove ampiamente il nostro pensiero) che la teoria della *importanza* della pubblica funzione, sia la sola che possa resistere alla rapida e mutevole onda della vita sociale moderna.

È innegabile che alcune funzioni possono dirsi *necessarie* alla vita dello Stato (dato, naturalmente, l'attuale ordinamento legislativo), in quanto tendono direttamente ed essenzialmente ad un fine collettivo, a cui lo Stato dovrebbe rinunziare, se

---

svolto, in modo da costituire una delle più autorevoli espressioni in argomento, si può scorgere dal contenuto dell'ultimo suo lavoro, accennato nel testo. Vuolsi però notare che sin dal primo suo scritto, il LONGHI manifestava la sua ripugnanza verso quelle teorie di carattere strettamente giuridico, che ricercano il carattere di funzione pubblica soltanto nella sua *derivazione* dall'autorità dello Stato. Egli avvertiva che, più delle *fonti*, importa tener presente la *natura* dell'ufficio; poichè la *delegazione legittima* è comune sia al pubblico ufficiale sia all'agente, ma la natura dell'incarico li differenzia.

(1) CARNEVALE, *Agenti della forza pubblica e persone legittimamente incaricate di un pubblico servizio*, in *Suppl. Riv. Pen.*, IX, 65.

Digitized by Google

quelle cariche e quelle funzioni non vi fossero. Così, ad esempio, il fine della sicurezza interna sarebbe irraggiungibile se alcune persone — *ufficiali* ed *agenti* in senso stretto, ma tutti *pubblici ufficiali* ai fini della legge penale — non si dedicassero alle funzioni di polizia.

Per contrario alcune funzioni non raccolgono in sè l'essenza di alcuna finalità pubblica, ma soltanto rappresentano una condizione materiale di esercizio, un elemento accessorio ed ausiliario dei veri uffici pubblici. Esse dunque nulla aggiungono e nulla tolgono all'attività dello Stato, ma soltanto cooperano al normale suo svolgimento: senza di esse questa attività pubblica non si arresterebbe nè resterebbe sospesa, ma urterebbe soltanto in difficoltà di ordine pratico e materiale.

Soltanto a questa stregua, ad esempio, è possibile riconoscere a prima vista, in uno di quei grandi uffici pubblici dove numerosi impiegati si raccolgono per il cumulativo adempimento di una sola funzione di amministrazione, di finanza o di giustizia, chi di loro sia vero ufficiale pubblico ai fini penali. Esteriormente, l'opera dell'uno rassomiglia perfettamente a quella di un altro o di un terzo; ma tenendo conto degli incarichi e delle responsabilità di ciascuno di essi, è facile verificare che alcuni potrebbero benissimo disertare il lavoro senza che ne derivasse altro inconveniente se non un accumulo di fatiche e di noie materiali a carico dei rimanenti; mentre altri non potrebbero allontanarsi senza che restasse vacante un posto, scoverta una funzione, interrotta una responsabilità, sospesa e disordinata la simultanea opera degli altri funzionari. Ecco quali sono i veri e propri ufficiali pubblici.

Soltanto su questa base — noi crediamo — le legislazioni dell'avvenire potranno sottrarre alle incertezze della giurisprudenza ed alle altalene della politica, il concetto del pubblico ufficiale.

III.

19. Ed infine un altro argomento, su cui meglio si rivelano le tendenze del diritto moderno, è quello delle pene, per i delitti di pubblici ufficiali.

Ognuno avrà notato che mentre la legislazione moderna moltiplica all'infinito le figure delittuose, e circonda gli uffici pubblici di una fitta rete di sanzioni, dalla quale sembra impossibile districarsi e fuggire; d'altra parte invece, un grande senso di indulgenza, e talora di pietà vera e profonda, accompagna i delitti di pubblici ufficiali.

Come si spiega dunque questa contraddizione: che cioè aumenta il rigore apparente per questo genere di delitti, ed invece ognor più la pubblica opinione trova scuse per coloro che li hanno commessi?

Digitized by Google

È indiscutibile — noi crediamo — che la moralità nei pubblici uffici si sia di gran lunga elevata. Alcune forme di abusi, che altre volte erano non solo tollerate, ma invalse profondamente negli uffici pubblici, ora sono oggetto di viva riprovazione e censura. D'altra parte, specialmente per opera della stampa, ogni atto della pubblica amministrazione è oggi commentato, discusso, dibattuto in tutti i modi, e la stessa funzione di difesa dei cittadini contro gli abusi dei poteri pubblici, è più viva ed accentuata.

E molto difficile oggi, che un sistema delittuoso si affermi e si svolga, nell'orbita dei pubblici uffici, senza che se ne sollevi un clamore universale di riprovazione.

Non intendo con ciò levare ingenuamente un inno alla moralità, all'innocenza, al candore dei pubblici ufficiali nella società moderna: basta sollevare appena la cortina che vela una qualunque delle amministrazioni dello Stato, per scoprire una vera bolgia di trafficanti e di barattieri. Dico solo che il livello generale della moralità pubblica è più alto; che gli abusi sono meno tollerati; e il senso del proprio diritto, acuito e talora esasperato dall'azione dei partiti politici, rappresenta la più grande diga alle pubbliche prevaricazioni.

20. Ad onta di ciò è innegabile che i grandi processi iniziati contro i pubblici ufficiali infedeli, finiscono quasi sempre nel vuoto; o, se vi sono condanne, una grande pietà accompagna i caduti, e fa perfino ritenere troppo grave la legge e troppo severa la pena.

E francamente è doveroso inchinarsi a questo sentimento, che trova radice in quanto di più nobile e generoso ha l'anima umana. E' bello e lodevole colpire e scacciare i mercanti che profanano i pubblici uffici; ma, quando essi hanno sgombrato il campo, infierire contro di loro non è giusto nè coraggioso. Specialmente non è giusto; perchè i delitti nelle pubbliche amministrazioni trovano un terreno assai propizio e fecondo; e molto facili sono le occasioni di commetterli.

E più agevole — io credo — difendersi dalle torture della miseria e della fame, che dalle suggestioni del potere; il quale ubbriaca le menti, e le trascina insensibilmente ad atti inconsapevoli. Le virtù pacifiche e tranquille, coltivate nella placida quiete della propria casa, sono assai meno degne di esaltazione di quelle che si conservano tali in mezzo alle tempeste della vita pubblica.

Ecco perchè nel diritto moderno, accanto alla tendenza che moltiplica all'infinito le colpe e le infrazioni dei pubblici ufficiali troviamo un'altra tendenza non meno costante, che mira ad addolcire e mitigare le sanzioni penali.

21. È una completa trasformazione della penalità, a cui assistiamo. Quanto immenso cammino, dal tempo in cui i pochi delitti dei pubblici ufficiali erano colpiti con pene davvero esorbitanti! Veramente feroce, ad esempio, è la pena che lo statuto di Firenze riserbava a colui che fosse fuggito col danaro del

Digitized by Google

pubblico: oltre le confische e l'infamia, l'estremo supplizio nella forma più crudele: il colpevole era trascinato a coda di cavallo, e poi, sepolta in terra mezza la persona, si dava fuoco all'altra metà! (1). Che cosa direbbero di ciò tutti i nostri cassieri fuggiaschi, ai quali è così libera e facile la via della frontiera?

Le legislazioni moderne hanno dunque straordinariamente aumentato il numero delle infrazioni punibili; ma in complesso, per molte di esse, una semplice pena pecuniaria basta a reprimerle.

Per giunta, come nell'orbita delle pubbliche amministrazioni un senso sempre maggiore di giustizia si va facendo strada, le cosidette pene disciplinari acquistano importanza, sono sottratte all'arbitrio, e regolate da norme sicure che costituiscono, per così dire, un vero codice disciplinare. E quindi facile osservare come la funzione delle pene disciplinari si vada affermando, fino a sostituire in parte la funzione delle vere e proprie pene. E senza dubbio non può negarsi che per un pubblico ufficiale la sospensione o la destituzione; ovvero (se si tratti di funzioni elettive) la censura, la decadenza, le dimissioni forzate, l'espulsione, siano sanzioni forse più gravi, certo più opportune, di qualche mese o qualche anno di reclusione!

Ma anche nell'orbita delle vere e proprie pene, le sanzioni contro i pubblici ufficiali vanno assumendo una speciale direttiva. Da molti si sostiene con fervore e con successo (e in alcune legislazioni può scorgersi la traccia di questo lavoro) che per i delitti di pubblici ufficiali occorrano sanzioni speciali, come l'esilio, il confino e pene simiglianti; dirette, in una parola, a sottrarre il delinquente a quell'ambiente nel quale si svolse la funesta opera sua. Ma specialmente tipica ed appropriata è l'interdizione dai pubblici uffici; poichè è giusto che chi è stato respinto ed escluso, come indegno, dalle cariche pubbliche, resti a spendere l'opera sua nei commerci privati, ma non aspiri a rioccupare quegli uffici in cui fece così cattiva prova.

L'opera legislativa, in questo campo, sembra dunque condannata al leggendario lavoro di Penelope. Di fronte ad ogni nuova manifestazione dell'attività criminosa, l'azione della difesa sociale si accentua e si acuisce: per ogni nuovo delitto spuntano nuove pene; e poi la legge si va mitigando, finchè si scopre che le sole pene non sono sufficienti, e che ben altro resta da fare.

22. Il vero è che la funzione penale, specialmente in questo campo, non è efficace se non è integrata da una concorde e simultanea azione riformatrice. Il valore di questi rimedi preventivi si rivela specialmente in quegli uffici minori, i quali spesso dànno luogo ad inconvenienti che poi finiscono per diffondersi e divenire generali. In tali condizioni, l'organismo am-

---

(1) Cfr. PERTILE, *Storia del diritto ital.*, Torino 1892, pag. 657; e le altre pene ricordate da ZERBOGLIO, *Delitti contro la pubbl. amm.*, pag. 3.

Digitized by Google

ministrativo deve essere migliorato, dando luogo ad un lavorio di riforme che è stato assai notevole specialmente in alcuni periodi storici. Così dopo un governo disordinato e scorretto, segue di solito un lungo lavorìo di restaurazione.

Il fenomeno apparve generale e grandioso verso il declinare del secolo XVIII, in parecchi Stati d'Europa. Le pubbliche amministrazioni erano immiserite dalle guerre, scompigliate dal malgoverno, stremate e disorganizzate da una lunga tradizione di abusi: di qui un lavoro di riforme che in alcuni luoghi riuscì felicemente; in altri, dove il male era più profondo e maggiore, tutto fu vano, ed occorse che l'amministrazione pubblica fosse squarciata ed inondata dai torrenti della rivoluzione, per risorgere dal diluvio trasformata e rinnovata.

In nessun campo dunque, come in quello dei pubblici uffici, la prevenzione e la repressione si uniscono e cospirano allo stesso fine; poichè proprio questi delitti producono più rapida corruzione e decadenza nel corpo sociale.

23. La febbre del potere è oggi divenuta così intensa, da presentare, nella lotta per la conquista degli uffici pubblici, il gigantesco e crudele spettacolo di una battaglia fratricida.

Quanti istinti avidi e rapaci si annidano in quella folla che s'incalza e si dilania nella corsa del potere! Passa, a volte, fra coloro che chiedono e aspettano, un vero fremito di rivolta; ed allora essi si raccolgono in uno sforzo supremo, fanno impeto contro quelli che sono già arrivati, e infrangono e rovesciano le pubbliche amministrazioni, disperdendole con furia vendicatrice. Altra volta vediamo i vincitori giungere così assetati ed avidi, così ebbri di sofferenza e di vittoria, da considerare le cariche pubbliche come un paese di conquista e di bottino. Talora sentiamo passare innanzi a noi, con la subdola agilità di un serpente, qualche figura bassa e sinistra: la vediamo sgusciare tra la folla, ora con rapido moto, ora con lentezza, senza retrocedere mai; e indoviniamo sotto quella fronte l'urto di una volontà indomabile, l'istinto di una bieca anima che non si arresterà mai nelle coperte e insidiose sue energie.

Altra volta vediamo invece arrivare, come sospinta da un impeto dell'anima generosa, una figura che porta nello sguardo il segno della lealtà e della fierezza. La vediamo seguire rapida il suo cammino tra la gente, trascinando dietro di sè un'onda di acclamazioni; ma spesso improvvisamente la vediamo dibattersi fra lacci inestricabili, circondata dalle mute e feroci resistenze dei mediocri e degli inetti, finchè nella massa inerte, come nel fango, affonda e scompare.

Di fronte a questo spettacolo grandioso, che sfida le audacie tumultuose dei cieli michelangioleschi, ben povera cosa è l'opera della giustizia penale, che spesso sembra una cieca mannaia la quale colpisca senza discernimento.

Occorre invece rifare incessantemente la vita economica e l'organismo amministrativo di un paese, ed attenuare, per quanto è possibile, le contese e gli attriti; poichè la giustizia oggi non

Digitized by Google

è più cieca, inflessibile, rigorosa, ma costituisce, se così possiamo esprimerci, una forma superiore di bontà sociale, che consiste nel riconoscere come fratello anche il nemico, e nel concepire, come più salda e forte di qualunque altro legame, la solidarietà umana.

Luglio 1905.

Ex H. R. Leffler
4/9/31

Digitized by Google

Digitized by Google

Digitized by Google

Digitized by Google

Digitized by Google